

从“敌对者”到“友善的合作者” ——从方世荣教授《论行政相对人》浅谈行政相对人概念的内涵与价值

吕 晖

(厦门大学法学院, 福建厦门 361005)

[摘要] 本文对《论行政相对人》一书进行简要评述, 对本书提出的行政相对人概念与我国行政法学界的其他主要观点加以对比评析, 以明晰行政相对人概念的内涵。同时结合我国行政法学界十余年来围绕“行政法基础理论”提出的“管理论”、“控权论”、“平衡论”等观点, 对行政相对人概念所内在蕴含的价值给以简要评析。

[关键词] 行政相对人 概念 内涵 价值

行政相对人是行政法学理论体系中的基本范畴, 它和行政主体共同构成了行政法律关系的双方当事人。我国行政法学自上世纪 70 年代末形成以来, 研究不断扩展深入, 遗憾的是对行政相对人问题的研究十分欠缺。正像日本学者戒能通孝所说的那样:“从行政官署的权限或行政行为的立场来论述行政法的著作极多; 而从相对于行政官署的市民的立场概观行政法的著作几乎没有。在某种意义上, 我们深感不可思议。”^[1]无疑, 方世荣教授的鼎力之作《论行政相对人》首次系统地对行政相对人的诸多基本问题进行了研究, 填补了我国行政法学体系的一个空白。

一、《论行政相对人》简述

关于对行政法的理论基础, 一些学者认为古代行政法的本质是“管理法”; 近代行政法总体上是“控权法”; 现代行政法实质是“平衡法”。与之相对应的理论称之为“管理论”、“控权论”、“平衡论”。受其导师罗豪才教授“平衡论”思想的影响, 书中方教授的观点无不透着他对行政相对人的人文关怀, 方教授从行政相对人权利和行政权力的同一性出发, 表达了他对建立行政主体与行政相对人“友善合作者”关系^[2]的美好愿望。

全书对行政相对人及相关行政法理念与实践的进行了探讨和研究。按一定的逻辑结构, 首先从概念篇入手, 在本书的第一章研究了行政相对人的内涵和外延, 在二、三章则对行政相对人权利、行为分别作了界定, 通过与相似概念的比较, 将行政相对人与宪法、民法意义上的公民、法人作了区分, 在维护行政相对人权利问题上, 方教授将其视角的定位由传统行政主体及其行政权力转向行政主体与行政相对人之间的关系上来。将行政主体与行政相对人关系由对立转向统一, 由管理转向合作, 确立了行政相对人在广义法律关系中的独立地位, 初步构筑起了一个完整、独立的行政相对人理论框架。紧接着作者进入理念篇, 通过对行政相对人在行政法中作用的阐释, 讨论了行政法基本原则重构问题, 将行政合法性与合理性原则内涵扩展为三个层面。最后作者由理论入实践, 在第五章实践篇中对行政相对人参与行政立法、行政合作以及参与对行政公务人员的管理等实践问题进行思考。全书逻辑严谨, 结构清晰, 融会贯通, 一气呵成。

二、对行政相对人概念的剖析

我国深受大陆法系的影响, 在法律思维方法上以概念为中心, 称之为概念法学。故而《论行政相对人》一书的写作、论证

必然也是建立在对“行政相对人”这一概念的内涵和外延的准确界定之上。行政相对人是目前行政法学界约定俗成的称谓, 频繁的出现各种著述之中, 有学者据此认为“已经没有必要进一步就概念问题展开分析, 可以直接进入对行政相对人的法律地位的探讨”^[3]。笔者并不赞同, 实则“行政相对人”概念的适用和含义在国内外并不统一, 英美法系国家大多没有行政相对人一词, 代之以“当事人”(Party)、“私方当事人”(Private Party)、“利害关系人”等称谓^[4], 我国的学者也给出了各种不同的概念。目前, 理论界对行政相对人的概念主要有以下观点:

第一, 从行政主体行政行为的对象角度理解, 认为行政相对人是行政主体行政行为影响其权益的个人或组织。^[5]这种观点大致类似于方世荣教授所称的“行政行为对象说”。笔者认为, 这种观点是对现实直观的把握, 实践中较好操作, 确定行政相对人容易。但是, 这种观点虽然不像一些学者直接从管理与被管理关系的角度理解行政相对人, 没有把行政相对人解释为“在具体的行政管理关系中处于被管理一方的当事人”^[6], 但是其从行政主体行政行为出发, 立足于行政主体, 认为“首先行政相对人是行政主体行政管理的对象”^[7], 多少有些“管理论”的痕迹, 并没有明确承认行政相对人主导积极的地位, 不利于对行政相对人的保护。另外, 需要指出的是, 此种观点本身存在着逻辑矛盾。按照这样的观点, 行政相对人只存在于行政行为做出之后, 那么是否可以得出在行政主体负行政不作为义务的情况下, 由于没有行政行为的作用, 行政相对人因此而不存在? 而事实上在前述情况中, 虽然没有行政主体行政行为的存在, 但他们之间行政法上某种权利义务关系已经存在着, 因此行政相对人依旧存在, 所以方世荣教授指出这种概念过于表面化, “表面上使用行为对象的标准, 而实质上去隐含着权利义务关系的内容。”^[8]同时, 存有疑问的是, 如果行政相对人只是受行政主体行政行为影响的人, 那么主动对行政主体做出法律行为的人, 如主动对行政主体一方行使批评、建议权的人, 难道就不是行政相对人了吗? 综上, 此种观点非但只从行政主体行政行为出发, 没有确认行政相对人主导积极地位, 而且对行政相对人界定的内涵较窄, 无法全面准确地保护行政相对人。

第二, 从行政法律关系角度理解, 认为行政相对人是行政法律关系中行政主体的相对方^[9], 包括公民、法人或其它组织。从内涵上看, 这种观点只是简单地在形式上对行政相对人作了描述, 并没有从本质上对行政相对人作出界定, 揭示不出行政相对人的本质和特点。同时, 将行政相对人的外延界定为公民、法人和其他组织, 直接借用了在宪法和民法上已经存在的公民、法人和其他组织的概念, “区别不出行政相对人与宪法、民

法意义的公民、法人或其它组织的界限^[9],这对行政法学的学科建设和研究是不利的。更不用说确立行政相对人的主体地位,准确的对行政相对人进行界定了。另外在实践中,这种观点对行政执法人员实际确定行政相对人并无指导作用。还有疑问的是:行政法律关系并非是一种绝对单一的双方关系,有可能存在与行政行为有利害关系的第三方,那么按照这样的概念该利害关系第三方是不是行政相对人呢?还有在行政主体列错了行政相对人的情况下,本应是行政相对人而没有列入的人,依此概念是行政相对人吗?

第三,权利义务说。从调整一定社会关系的角度,将行政相对人定义为“参与行政法律关系,对行政主体享有权利或承担义务的公民、法人或其他组织。”^[10]笔者认为这种观点,首先,从行政相对人的角度予以界定,强调行政相对人的主体意识,引进现代行政法的“平衡”理论,明确了其在行政法律关系中的主体地位,摆脱了“管理论”思想的影响,纠正了将行政相对人仅确定为行政主体的管理对象或者权益受行政主体影响的片面观点,使得行政相对人在行政活动中被置于同行政主体平等对话的位置,也使得建立行政主体与行政相对人的“友善合作者”关系成为可能。其次,从理论上对行政相对人进行了科学的归纳,使得行政相对人的定义与我国现行主流法理学中法律关系主体的基本范畴有了逻辑上的衔接,成为法理学基本范畴在部门法中的合理延伸,使整个法律体系俨然一体,无疑这样的衔接对整个法制建设是有所裨益的。行政法律关系是法律关系的一种,行政法律关系的主体也是法律关系主体的一种。在法理学上,法律关系主体是法律关系的参加者,即在法律关系中一定权利的享有者和一定义务的承担者。

由此推之,方教授的概念界定恰恰揭示了如下两点:其一,行政相对人也是行政法律关系的参加者,因此行政相对人和行政主体一样都是行政法律关系的主体,故行政相对人在行政法律关系中处于主体地位,这点得以明确。其二,行政相对人作为行政法律关系主体,与行政主体具有对应关系。此对应关系表现为行政主体与行政相对人权利义务相对应。行政主体的权利,就是行政相对人的义务;反之行政相对人的权利,则是行政主体的义务。这样的界定既符合当代行政法中行政相对人与行政主体平等协商、参政合作的发展趋势,也符合我国国家行政活动民主化、法治化的新型管理模式。

三、方教授行政相对人概念界定的内含价值

方教授对行政相对人的界定,彻底摒弃了“管理论”思想,引进现代行政法的“平衡”理论,重构行政相对人的判断标准,大力弘扬了行政相对人权利本位的法学理念。笔者以为这是其中最大的价值内涵。

我国曾经的行政相对人的评判标准突出的体现了“管理论”的思想,把相对人视为被管理、受支配的无足轻重的配角,漠视相对人权益,难以适应社会主义民主、法治的发展需要。经过几年行政法学界的论争这种观点基本已被摒弃,但还有一定影响。前述第一种观点就是依旧将行政主体及其行政权力作为根本,认为行政相对人首先是行政主体行政管理的对象;而第二种观点则没有对行政相对人有清楚明确的认识。

然而从本质上看,行政相对人的权利是“属于作为整体的人民权力在行政法调整领域的具体体现,是为享有者所固有的。国家法律、法规等对行政相对方权利之规定,其实质在于承认、确立、保障和维护,而非恩赐赏与。”^[11]而与此对应的行政主

体的行政权力则是法律赋予的,所以行政相对人的权利是本源,而行政权则是派生的。行政机关的一切职权都可以追溯到作为国家主人的公民享有的管理国家事务的权利。方教授将平衡论引进到行政相对人概念的界定之中。平衡论认为行政法的全部发展过程就是行政机关与相对一方的权利义务从不平衡到平衡的过程。所谓平衡就是“在行政机关与相对一方的权利义务关系中,权利与义务在总体上应当平衡。它既表现为行政机关与相对一方的权利和义务的分别平衡,也表现为行政机关与相对一方各自权利义务的自我平衡。”^[12]

方教授对行政相对人的界定,使得相对人对行政主体已不仅仅是消极防卫作用,而是“参与行政法律关系,对行政主体享有权利”,具有多方面的积极功能。方教授在《论行政相对人》第二章“行政相对人的权利问题研究”中加以具体列举,诸如在无需借助司法权等其他国家权力的情况下,直接以个人的实体和程序权利监控并阻止违法行政行为的发生或生效,成为行政主体依法行政的一种重要约束力量。此种概念的界定,使得相对人能以其权利参与行政主体行政决定的形成,通过“协商”、“听取意见和建议”、“听证”等方式,形成权利与权力的交溶,避免行政决定作出的独断性、片面性,保证其合法性、正确性和科学性,从而成为行政主体依法行政的合作力量。

四、总结

在中国的传统法律文化中,一直缺乏权利本位的观念,个体的权利经常遭到公然的践踏,方世荣教授对行政相对人概念的界定大力弘扬了相对人权利本位的法学理念,为行政相对人摆脱了全能政府下无所不在的约束,由政府的附庸成为具有“自主性、自觉性、自为性、自律性,某种主导的、主动地位”^[13]的主体,提供了理论依据,使得行政主体意志和相对人意志能够互相沟通、合意和碰撞,使行政权力作为“友善的合作者”而存在,朝着扩展相对人权利、实现现代行政法平衡理念的方向而发展。

[参考文献]

- [1]方世荣.论行政相对人[M].北京:中国政法大学出版社,2000.
- [2]夏勇.走向权利的时代[M].北京:中国政法大学出版社,1995.
- [3]罗豪才,湛中乐.行政法学(第二版)[M],北京:北京大学出版社,2006年.
- [4]姜明安.行政法与行政诉讼法(第三版)[M].北京:北大出版社,高等教育出版社,2007.
- [5]张焕光,胡建淼.行政法学原理[M],北京:劳动人事出版社,1989.
- [6]方世荣.行政法学应重视行政相对人的研究[J].法商研究.1997,(3).
- [7]罗豪才,崔卓兰.论行政权、行政相对方权利及相互关系[J].中国法学,1998,(3).
- [8]罗豪才.现代行政法的理论基础[J].中国法学,1993,(1).
- [9]赫然.行政相对人内涵和外延的法理学分析[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2001,(4).
- [10]张文显.法学基本范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,1993.

[作者简介] 吕晖(1987-),男,福建长汀人,厦门大学法学院2005级本科生。